

LA NECESIDAD DE FUNCIONALIZAR AL PODER LEGISLATIVO

Humberto QUIROGA LAVIÉ

Somos testigos los argentinos de las dificultades con que tropiezan las asambleas legislativas —en el orden nacional el Congreso, y en el orden provincial las legislaturas— para cumplir con el rol institucional que le tiene reservado al orden constitucional que regula su funcionamiento. La dificultad central no es política, como se pudiera pensar; no radica tanto en el sistema electoral vigente en los respectivos distritos —salvo el caso excepcional de provincias, como la de San Juan, donde la elección de diputados por circunscripciones ha generado el monopolio representativo por parte del partido gobernante, con grave afectación del principio de control interno que debe gobernar toda potestad pública— sino en la imposibilidad funcional de cumplir con la clásica distribución de los poderes del Estado, que le ha asignado al Legislativo la compleja función de dictar la ley. ¿Cómo hacerlo frente a la complejidad del Estado postindustrial, gobernado más por la velocidad y manejo de la información, que por la aptitud negocial? La cuestión práctica estará en definir las funciones políticas de las asambleas legislativas y su operatividad en el aparato del Estado moderno.

No es absolutamente exacto que el Poder Legislativo “tenga por función esencial la de hacer leyes”, en el sentido técnico de confeccionar reglamentos legislativos de los derechos en la Constitución, de la función de gobierno implicada en el dictado de códigos o en la organización del Estado, o de la función administrativa radicada en la gestión, convención o mantenimiento del patrimonio del Estado. Para poder cumplir por sí solo tamaña tarea, las asambleas legislativas debieran contar con un aparato técnico, un grado de inmediatos con las cuestiones a regular y un centro de informaciones de tal importancia que ello implicaría duplicar la tecnoburocracia del Estado. No está en la idea de nadie proponer semejante alternativa. Que las legislaturas no hacen por sí mismas los reglamentos legislativos está a la vista de todos. Que no lo pueden hacer, también. ¿Cuál es entonces, la función propia a la mano de esas asambleas? Ellas deben ejercer el poder de

decisión en representación del pueblo, lo cual significa: efectuar la última operación de articulación de los intereses en juego con la consecuente agregación de valores políticos; negociar la reducción de pretensiones cuando ellas fueran excesivas en la relación con la existencia de recursos; producir la ampliación o variación de respuestas para que los pretensores reformulen, en el nuevo marco, una pretensión factible de ser atendida. Todo ello implica "adoptar decisiones", en el estricto sentido de la política, pero no reglamentar, pues esto último es una cuestión técnica, y las legislaturas no son cuerpos técnicos.

Las asambleas legislativas son, en consecuencia, órganos de decisión más que de legislación; son los "selectores" definitivos de los intereses que precisan respuesta y los variadores de las respuestas que pretenden ser impuestas por los grupos de presión; son los negociadores fiscales del acuerdo político del bien común. Para cumplir tal función, el concepto clásico de ley formal es notablemente insuficiente, y, por lo demás, enormemente engorroso en manos de cuerpos colegiados numerosos que por añadidura, funcionan bajo el sistema bicameral. ¿Qué sentido tiene pasar por el molde procedimental de la ley formal, sujeta a las exigencias de quórum, de mayorías necesarias para producir su sanción de revisiones y de vetos legislativos a los actos ejecutivos o administrativos que la Constitución reconoce como potestad del Congreso, caso del otorgamiento de pensiones u honores, de la habilitación de puertos, del sellado de moneda así como de la fijación del valor de la moneda, de la creación y supresión de aduanas, de la disposición del uso de la tierra pública, de fijar las fuerzas de líneas de tierra y demás en tiempo de paz y de guerra, según lo dispone la Constitución Nacional? La prueba de que ello no tiene sentido lo da el hecho de que el Congreso haya delegado la trascendente función de la fijación del valor de la moneda a una dependencia administrativa del Poder Ejecutivo, como lo es el Banco Central designando una función que podría cumplir el decisor político a través de un procedimiento expeditivo. Lo mismo podríamos afirmar en los restantes casos.

¿Y no carece en absoluto de sentido que la función de contralor que le ha otorgado la Constitución al Congreso, respecto de los actos y comportamiento del Ejecutivo, pueda ser vetada por el propio poder controlado? ¿Qué sentido tiene que el Ejecutivo pueda vetar la aprobación de la cuenta de inversión del presupuesto, o la admisión o rechazo de los motivos de la renuncia del presidente o vicepresidente, o la designación de presidente en caso de acefalía o el otorgamiento de permiso para salir del país? Precisamente, es la función de contralor la que se debe potenciar a favor de los cuerpos legislativos, cuidando

de que con tal motivo quedan suficientemente protegidos los derechos individuales, reglamentando un amparo judicial suficiente a tal efecto, sin que puedan los jueces tampoco, bloquear la potestad de interés público que la investigación legislativa supone.

En consecuencia de lo dicho, entendemos el movimiento de reforma constitucional que se avecina en la Argentina —tanto en el orden nacional como provincial— debiera tomar en cuenta lo siguiente, en orden al funcionamiento del poder legislativo:

1. Que el concepto de ley a ser institucionalizado, propio de la función de las asambleas legislativas, no es el del reglamento legislativo, sino el de decisión legislativa, a cuyo efecto los poderes constituyentes deberán tener en cuenta como posibles, a las siguientes variables:

a) La adopción de decisiones políticas sobre aquellos asuntos de gobierno en los cuales el Congreso o las legislaciones consideran suficiente con la definición de una u otra de opciones que la opinión pública discute sobre el asunto. Adoptada la decisión, es el poder reglamentario, a cargo del departamento Ejecutivo, el encargado de implantar la decisión política adoptada.

b) La sanción de leyes de bases orgánicas —según fuera la materia de su contenido— significa la posibilidad de que la Constitución prevea un procedimiento especial —requerimiento de mayoría especial en la votación— que haga más difícil la derogación de esas leyes, con el objeto de asegurar su continuidad en el tiempo. Una ley de bases será aquella que regule materias básicas al funcionamiento del Estado en sus relaciones con los particulares, caso de la legislación protectora del orden constitucional o la reglamentación por ley del estado de sitio o el establecimiento de las bases para reglamentar el ejercicio de los derechos individuales, tanto en el orden nacional como federal. Una ley orgánica será aquella que regule el funcionamiento de órganos del Estado, como en el caso de una Ley de Ministerios o sobre el régimen municipal, en las provincias.

c) La sanción de leyes cuadro consisten en aquellas que fijan sólo límites generales que no pueden ser sobrepasados por la actividad reglamentaria del departamento Ejecutivo, con lo cual la ley cuadro es una forma de consagrar la delegación legislativa. En tal caso, la Constitución podría establecer un procedimiento diferente al tradicional en relación con el veto legislativo, por ejemplo, su supresión para la ley cuadro sancionada por el Legislativo y el establecimiento del veto a favor de dicho poder para controlar la demasía del Ejecutivo cuando ejerce la atribución legislativa delegada. También la Constitución podría establecer las bases de la delegación legislativa, restringiendo esa

posibilidad en determinadas materias. Las leyes cuadro suelen tener carácter imperativo para los órganos ejecutivos encargados de implantar su reglamentación.

d) La sanción de leyes programáticas o de programas legislativos, por lo general de carácter indicativo para el departamento Ejecutivo, aunque la ley bien puede establecer la necesidad de cumplir un mínimo del programa de gobierno o el tiempo máximo para lograrlo.

e) La sanción de leyes medidas, que son aquellas que regulan situaciones particulares, adoptando la utilización de determinados medios para el logro de objetivos determinados, estableciendo prestaciones concretas a cargo del Estado o de los habitantes. Este tipo de leyes bien podrían ser sancionadas, por delegación de las respectivas cámaras, por las comisiones parlamentarias, debiéndose garantizar, en la integración de las mismas, una representación partidaria equivalente a la que existe en el cuerpo. Este tipo de procedimiento puede ser utilizado para lo que hemos denominado como atribuciones ejecutivas de los cuerpos legislativo, entre las cuales pueden incluirse la actividad comercial o contractual, caso de los empréstitos públicos, de los subsidios a las provincias o a las municipalidades, del pago de la deuda pública, de los acuerdos de límites, de las expropiaciones del otorgamiento de pensiones o de honores, entre muchos otros casos. También los autos de contralor realizados por los cuerpos legislativos deben ser interpretados a través de leyes medida, pero, en tal caso, como no vería posible sujetar de dichas determinaciones al veto legislativo del departamento Ejecutivo.

f) La sanción de leyes-acuerdos, que son leyes dictadas por los cuerpos legislativos para ser adheridos por las provincias o por los municipios, según cual fuera el Poder Legislativo interviniente. Los textos constitucionales podrían prever las modalidades de producción de estos acuerdos, así como la posibilidad de su denuncia. En las provincias se podría de este modo preservar la autonomía municipal, restringiendo la intervención unilateral de la provincia al dictado de leyes orgánicas no demasiado reglamentarias.

2. Que el procedimiento de sanción y formación de las leyes puede y debe ser diferente según sea la substancia legislativa de que se trate. Las decisiones políticas sería preferible que sólo pudieran ser iniciadas por los cuerpos legislativos, con el objeto de incrementar su protagonismo decisonal, siendo factible que, el veto funcionara según el procedimiento tradicional a favor del Ejecutivo. Las leyes de bases pueden ser iniciadas por los departamentos de gobierno, y vetadas también por el procedimiento tradicional. En cambio, ya sostuvimos la

conveniencia de invertir el trámite del veto legislativo en el caso de reglamentación de leyes cuadro —procedimiento que debiera ser también extendido a la legislación reglamentaria común dictada por el Ejecutivo— dejando a la ley cuadro, en si misma, librada de veto alguno. Un programa de gobierno no debe ser objeto de veto por el Ejecutivo, pero su ejecución por el propio Legislativo. Por fin, las leyes medida sí deben ser objeto de veto por el departamento Ejecutivo, siempre que su contenido sean medidas ejecutivas o negociables; pero de ningún modo en los supuestos de actos de contralor, debido a que no es razonable que el poder controlado puede bloquear la función del controlante.

Como podemos observar, la propuesta de modificación del procedimiento legislativo radica, en lo que es fundamental, en que la Constitución atribuya la potestad legislativa reglamentaria a favor del departamento Ejecutivo, dejando a favor del Legislativo la potestad de revisión o veto de dicho material. Ello se resolverá dentro de un plazo que la Constitución deberá fijar en forma expresa (treinta o sesenta días, según los casos, pues, por ejemplo, el presupuesto deberá contar con término mayor para su revisión), con lo cual se establecerá un procedimiento ficto de la aprobación legislativa, según temperamento ya propuesto por la reforma institucional de 1972; si se observa bien, la propuesta no significa otra cosa que darle un carácter más operativo al rol del proyectista legislativo y un bien actualmente el Ejecutivo, ratificando en las normas lo que de hecho ya ocurre: el casi monopolio de la elaboración legislativa en el departamento Ejecutivo.

En lo demás, la propuesta quedó señalada: las decisiones políticas, es conveniente que sólo puedan ser iniciadas por los cuerpos legislativos, manteniendo la doble alternativa de iniciativa legislativa para las leyes de base u orgánicas, para las leyes cuadros, para las leyes programa y para las leyes medida. En relación con estas últimas, la habilitación legislativa a favor de las comisiones parlamentarias será cuestión fundamental para dinamizar el funcionamiento del Congreso Nacional y de las legislaturas de provincia.

3. Que en áreas de la señalada necesidad de funcionalizar y dinamizar la tarea legislativa, es conveniente que las constituciones prevean la posibilidad de que cámaras legislativas deleguen a sus comisiones de trabajo interno la función representativa de esos cuerpos para realizar homenajes, solicitar informes, dictar resoluciones y hacer declaraciones; siendo también conveniente la previsión de comisiones bicamerales a los mismos efectos.

4. Que para cumplir con eficiencia la trascendente función de con-

tralor que le tiene reservado el sistema representativo-republicano a los cuerpos legislativos —con una eficiencia no cumplida hasta ahora—, lo más importante será crear comisiones internas de las respectivas cámaras —o bicamerales del cuerpo— encargadas de verificar que el departamento Ejecutivo haga reglamentos legislativos que no violen las decisiones políticas, las leyes de bases u orgánicas, las leyes cuadros, las leyes programas, ni las leyes medida; o del mismo modo, que no omita de implantar ni de dar cumplimiento a la referida legislación. El sistema institucional camina a la muerte —a su entropía— a falta de un sistema adecuado de control de cumplimiento del programa legislativo; es por ello que un “defensor o controlador” del cumplimiento de la labor parlamentaria, es una institución insoslayable para poner en su quicio a sistemas —como el legislativo— que transitan por la parálisis o la impotencia generando el efecto del desequilibrio político. Se tratará de un defensor parlamentario, como variable interna del sistema de control propuesto por la también trascendente propuesta de establecer un “defensor del pueblo” que opere como contratador de los intereses públicos de la sociedad.